

## RÉFLEXIONS

### Le coin des think tanks

Chaque mois, une question d'actualité vue par trois cercles de pensée



# L'union bancaire, un beau projet... mal ficelé?



**NICOLAS  
VÉRON**  
Economiste  
à l'institut Bruegel  
(Bruxelles)

### « La revue des bilans bancaires en 2014 sera un vrai test »

**L**E PROJET D'UNION BANCAIRE, engagé en juin 2012, est sans doute la plus importante réforme de structure décidée en Europe depuis le début de la crise. Mais son déploiement ne fait que commencer. Le transfert d'autorité sur le secteur bancaire du niveau national vers le niveau européen remet en jeu les relations multiformes entre banques et gouvernements. Ce défi politique de tout premier ordre explique la difficulté de sa mise en œuvre, et la confusion qui accompagne souvent les débats correspondants.

Pour simplifier, la politique du secteur bancaire repose sur quatre composantes : la réglementation, la supervision (ou contrôle prudentiel), la résolution des crises et la garantie des dépôts. Dans leur sagesse, les décideurs européens ont choisi d'européaniser ces composantes l'une après l'autre, plutôt que toutes d'un coup. La réglementation est pour l'essentiel unifiée depuis l'adoption en juin dernier du règlement communautaire sur les exigences de fonds propres (*Capital Requirements Regulation*). La supervision va être transférée à la Banque centrale européenne (BCE) dans le cadre du Mécanisme de supervision unique (MSU), en principe dans un an, à la suite d'une revue des bilans (*balance sheet assessment*) conduite par la BCE, avec le concours des superviseurs nationaux et de conseils du secteur privé. L'établissement d'un Mécanisme de résolution unique (MRU) a fait l'objet d'une proposition législative de la Commission européenne, en juillet dernier, mais est loin de faire consensus. Il n'est pas sûr que son adoption puisse avoir lieu avant le renouvellement du Parlement européen, colégislateur en matière financière, au printemps prochain. Et

la création d'un niveau européen de garantie des dépôts n'est pas encore officiellement à l'ordre du jour.

### L'enjeu : le retour de la confiance dans un secteur très fragilisé

Cette approche séquentielle signifie notamment que le MRU ne pourra pas être en place au moment de l'annonce des résultats de la revue des bilans fin 2014. En conséquence, c'est cette revue des bilans et ses conséquences immédiates qui constitueront le véritable test de l'union bancaire. Si l'exercice est crédible, il s'accompagnera sans doute de restructurations bancaires douloureuses mais pourrait conduire enfin – après sept ans de fragilité systémique ! – à un retour de la confiance dans le secteur bancaire, vital pour la bonne allocation du crédit et donc pour la croissance et l'emploi en Europe. A l'inverse, s'il s'apparente, à l'instar des « tests de résistance » de 2010 et 2011, à une mascarade dans laquelle des banques « zombies » sont laissées en l'état, l'impact différé pourrait être très négatif, y compris pour la crédibilité de la BCE elle-même. L'ensemble du projet d'union bancaire risque alors d'être mort-né. Tout le reste est secondaire ! ©



**EULALIA  
RUBIO**  
Chercheuse en  
affaires économiques  
et sociales à Notre  
Europe – institut  
Jacques Delors

### « La démarche ne peut être que progressive »

**L**A RÉALISATION d'une union bancaire européenne, comprenant trois volets (supervision bancaire unifiée, cadre unique de résolution de crises bancaires et dispositif européen de garantie de dépôts bancaires), est indispensable pour pérenniser l'Union monétaire. Mais c'est aussi un projet très ambitieux, qui exige un engagement financier et politique immense de la part des Etats. Pour ces raisons, il est irréaliste d'imaginer la construction d'une union bancaire d'un seul coup : elle se fera par étapes. Pour le moment, il y a eu des progrès considérables concernant le volet supervision, avec l'instauration du Mécanisme unique de supervision bancaire sous l'égide de la BCE (opérationnel à partir de l'automne 2014). Mais les avancées concernant les deux autres volets sont encore faibles, voire inexistantes s'agissant du troisième (dispositif de garantie de dépôts). Il ne faut pas en déduire pour autant que ce grand projet piétine.

### Un nettoyage des banques en Europe est à prévoir

Tout d'abord, commencer par le volet supervision a du sens. Les deux autres volets impliquent une mutualisation des risques bancaires. Comme ces derniers sont en partie induits par des failles dans la supervision bancaire, une avancée de cette importance n'est politiquement acceptable que si un système de supervision bancaire européen est en place et s'il est jugé crédible.

Deuxièmement, le transfert à la BCE de compétences en matière de supervision bancaire entraînera une dynamique salutaire de clarification dans le paysage bancaire européen. Car, avant de prendre en charge la supervision des grandes banques, la BCE entamera une revue de la qualité de ses actifs, qui obligera les Etats à renflouer ou à restructurer les banques en situation de détresse tout au long de 2014, éventuellement avec le soutien européen. Ce nettoyage des banques en Europe sera difficile à mener, mais permettra de solder les erreurs commises dans le passé et facilitera ainsi l'acceptation des volets résolution et garantie des dépôts de l'union bancaire par les pays les moins touchés par la crise.

Enfin, du point de vue politique, la réélection d'Angela Merkel en Allemagne devrait faciliter l'adoption d'un accord politique sur le nouveau Mécanisme unique de résolution bancaire. ©



**GUILLAUME  
KLOSSA**  
Président  
d'EuropaNova

### « Un projet nécessaire mais pas suffisant »

**L**ES AVANCÉES RÉALISÉES depuis l'été 2012 sur le projet d'union bancaire ont rassuré les marchés. Le sentiment dominant est que les Européens ont enclenché une démarche irréversible qui va permettre, à court terme, de mettre fin à une fragmentation financière périlleuse pour l'euro et, à moyen terme, de créer un véritable marché financier européen doté d'un système de contrôle plus rigoureux et d'outils de résolution communs. Les économistes s'accordent désormais sur les deux causes majeures de la crise financière européenne : d'abord, la défi-

ciense des systèmes de contrôle bancaire nationaux ; ensuite, l'absence d'une autorité de résolution commune permettant un nettoyage des bilans bancaires et une résolution appropriée des établissements les plus fragiles.

### Pas d'union bancaire complète sans unions budgétaire et politique

A cet égard, « fédéraliser » le pouvoir de contrôler et de sauver les banques est une bonne nouvelle, mais il faut la relativiser. D'abord parce que le contrôle européen dépendra largement des autorités de supervision nationales – celles-là mêmes qui ont failli – et que sa mise en œuvre est très complexe et longue. Plus préoccupant, certains membres de l'Union européenne, et en premier lieu la Grande-Bretagne, ne seront pas membres de l'union bancaire. Par ailleurs, l'autorité de résolution unique est un projet essentiel, mais qui pose en filigrane la question de la fédéralisation d'un véritable pouvoir régalien et de la mise en commun de ressources budgétaires. En d'autres termes, il ne peut y avoir d'union bancaire complète sans union budgétaire et sans union politique.

Si la crise que vit l'Europe est en partie due à celle des *subprimes* américains, son ampleur et sa gravité relèvent d'abord d'une problématique systémique : incapacité d'analyse commune, processus de prise de décision européenne déficients, manque de coordination des politiques budgétaires, légitimité démocratique insuffisante... Or tout se passe comme si les chefs d'Etat et de gouvernement se réfugiaient derrière les quelques progrès formels du projet d'union bancaire pour se dispenser d'avancer sur les autres unions. La prudence est donc de mise. D'autant que les mutations en cours du système bancaire européen sont inquiétantes : les grandes banques tendent à se replier sur un nombre limité de marchés censés être plus sûrs, ce qui contribue à accroître le potentiel de risque des marchés désertés, et rend plus difficile le financement des entreprises des pays concernés. L'union bancaire est certainement nécessaire, elle est tout sauf suffisante. ©

### LEURS ORIENTATIONS DE PENSÉE

L'institut Bruegel est un institut de recherche indépendant basé à Bruxelles qui réfléchit à l'architecture de la construction européenne. D'orientation sociale-démocrate, Notre Europe a été créé en 1996 par Jacques Delors. EuropaNova est un think tank qui pousse à la création d'une Europe fédérale. Il a été l'un des premiers à imaginer l'architecture du Fonds européen de stabilité financière et du Mécanisme européen de stabilité.